



Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes
zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die de-
mographische Entwicklung und zur Stärkung der
Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Ren-
tenversicherung

(RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz –
BT-Drs. 16/3794)

Berlin, 20. Februar 2007





Vorbemerkungen:

Die gesetzliche Rentenversicherung ist für die meisten Menschen der zentrale Baustein ihrer Alterssicherung. Dabei gewährleistet die paritätisch umlagefinanzierte, lohn- und beitragsbezogene gesetzliche Rente seit Jahrzehnten Monat für Monat eine sichere Altersversorgung. Allerdings gilt für die gesetzliche Rentenversicherung auch, dass sie sich im Laufe ihrer Geschichte immer wieder an die wandelnden Rahmenbedingungen anpassen musste und angepasst hat. Nur durch eine solche Anpassung ist gewährleistet, dass die Rentenversicherung ihre Zielsetzung, die materielle Sicherung der Menschen im Alter zu gewährleisten, auch langfristig erfüllen kann.

Die große Herausforderung für das System der gesetzlichen Rentenversicherung ist neben der fortwährenden Massenarbeitslosigkeit der demographische Wandel. Eine steigende Lebenserwartung bei gleichzeitig abnehmender Geburtenzahl führt zu steigenden Rentenausgaben bei einer geringeren Zahl potentieller Beitragszahler. Seit Anfang der 90er Jahre ist dieses Problem verstärkt in den Mittelpunkt des gesellschaftlichen Interesses gerückt. Die damit zusammenhängenden Reformmaßnahmen der letzten 20 Jahre - beginnend mit der Rentenreform 1992 bis zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz von 2004 - haben zu Anpassungen des bestehenden Rentenversicherungssystems an die erwartete Bevölkerungsentwicklung geführt.

Der vorliegende Entwurf eines RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes beabsichtigt nach den vorangegangenen Rentenniveauabsenkungen den demographischen Herausforderungen jetzt mit einer stufenweisen Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre und der weiteren maßgebliche Altersgrenzen zu begegnen, mit der die durch die höhere durchschnittliche Lebenserwartung längeren Rentenlaufzeiten verkürzt werden sollen.

Dieser Weg ist nachvollziehbar unterliegt jedoch auch einigen Risiken. So sind die Voraussetzungen für einen Verbleib der Beschäftigten im Berufsleben allein bis zur momentan geltenden Regelaltersgrenze aktuell nicht gegeben. Ein späterer Rentenbeginn kann zudem unerwünschte Folgen auf dem Arbeitsmarkt nach sich ziehen. Allerdings sind langfristig angelegte Reformmaßnahmen zweifellos sinnvoller, als das aktionistische, kurzfristige Ausgleichen von Finanzlücken durch die zeitweise Erhöhung von Einnahmen, sei es durch die Erhöhung von Bemessungsgrenzen sei es durch die Ausweitung des beitragspflichtigen Personenkreises. Solche „Reformen“ ziehen zwangsläufig noch höhere Anwartschaften und damit zusätzliche Ausgaben in der Zukunft nach sich und sind damit das Gegenteil von nachhaltig.

Der dbb vermisst in der Rentenpolitik positive Signale für die Rentnerinnen und Rentner in den neuen Bundesländern. Auch im Jahre 17 nach der deutschen Wie-



dervereinigung ist keine Anpassung des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den allgemeinen Rentenwert in Sicht. Da in den letzten Jahren keine allgemeinen Rentenanpassungen erfolgt sind, ist im Gegenteil eine stagnierende Entwicklung zu konstatieren, die sich angesichts zu erwartender weiterer Nullrunden bzw. sehr niedriger Rentenerhöhungen verstetigen dürfte. Der dbb fordert den Gesetzgeber auf, den Menschen in den neuen Bundesländern eine Perspektive zu eröffnen, die innerhalb eines absehbaren Zeitraums ein einheitliches Rentenniveau für Gesamtdeutschland beinhaltet.

Zu einzelnen Regelungen:

Artikel 1

1) zu Nr. 8 und zu Nr. 44 (§ 35 SGB VI - Regelaltersrente - und § 154 Abs. 4 SGB VI - Bestandsprüfungsklausel)

In den kommenden Jahrzehnten wird die Lebenserwartung aller Voraussicht nach weiter steigen. Dies ist für den älter werdenden Menschen in der individuellen Betrachtung positiv zu bewerten. Folge für die sozialen Sicherungen hiervon, sind aber bei gleich bleibendem Rentenzugangsalter eine längere Rentenlaufzeit, eine höhere über den Bezugszeitraum ausgezahlte Gesamrente und damit steigende Rentenausgaben.

Die derzeitige Altersgrenze von 65 ist nicht naturgegeben, sondern resultiert aus politischen Entscheidungen früherer Jahrzehnte, die der damaligen Generation angemessen und finanzierbar erschienen. Sie ist keine grundsätzlich unveränderbare Linie, sondern hat sich der demographischen Entwicklung anzupassen. Angesichts ihrer politischen Sensibilität und der Konsequenzen für die individuellen Lebenspläne ist aber jede Änderung mit entsprechend langfristigen Übergangsregelungen auszustatten.

Die vorgesehene stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze von heute 65 auf das vollendete 67. Lebensjahr trägt diesen Erfordernissen grundsätzlich Rechnung. Die im Gesetzentwurf vorgesehene stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze von 2012 an beginnend mit dem Jahrgang 1947 bis zum Jahr 2029 trägt dabei zu einer gewissen Planungssicherheit für die betroffenen Jahrgänge bei.

Für problematisch hält der dbb die möglichen arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen der vorgesehenen Regelung. Angesichts einer nach wie vor bestehenden Massenarbeitslosigkeit würde aus Sicht des dbb ein längeres Verbleiben älterer Beschäftigter im Arbeitsleben für Jüngere zu Problemen beim Eintritt in das Erwerbsleben führen.



Unlängst hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in einem Kurzbericht (Nr. 16 vom 12.10.2006) festgestellt, dass wegen der mit dem vorliegenden Gesetz vorgesehenen schrittweisen Anhebung des Rentenalters je nach Szenario zwischen 1,2 und 3 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze benötigt werden. Es scheint eher ausgeschlossen, dass eine entsprechende Zahl neuer Beschäftigungsmöglichkeiten zeitgerecht zur Verfügung stehen wird.

Der dbb geht zudem davon aus, dass kurz- oder mittelfristig keine Änderung des Einstellungs- und Beschäftigungsverhaltens der Arbeitgeber hinsichtlich älterer Arbeitnehmer zu erwarten ist. Ohne flankierende Änderungen in diesem Bereich muss jedoch die Anhebung der Regelaltersgrenze nach Auffassung des dbb auf ein reines Rentenkürzungsprogramm hinauslaufen. Deshalb sollte bereits heute alles daran gesetzt werden, den Beschäftigten das Erreichen der aktuellen Altersgrenzen zu ermöglichen. Die Unternehmen sind zu einem Paradigmenwechsel aufgefordert und sollten dabei mit einem Bündel von Maßnahmen zu einer Verbesserung der Beschäftigungschancen und Beschäftigungsbedingungen älterer Beschäftigter beitragen. Dies ist durchaus auch im Interesse der Betriebe; wird doch bereits heute über einen partiellen Fachkräftemangel geklagt.

Bei der der Förderung der Beschäftigung Älterer sollten folgende Aspekte im Vordergrund stehen:

- Lebenslanges Lernen,
- betriebliche Gesundheitspolitik,
- altersgerechte Arbeitsplätze und Beschäftigungsbedingungen.

Neben diesen Maßnahmen sollte jedoch auch überdacht werden, wie ein gleitender Übergang aus dem Erwerbsleben in die Ruhestandsphase sichergestellt werden kann, insbesondere, wenn das Rentenalter angehoben ist. Sinnvollerweise sollte ein Wechsel nicht abrupt erfolgen. Hierfür sollten (weiterhin) flexible Möglichkeiten bestehen, die es dem Einzelnen erlauben, diesen Übergang nach seinen persönlichen Bedürfnissen und seiner Lebensplanung zu gestalten.

Nach § 154 Abs. 4 S. 1 und 2 SGB VI hat die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften von 2010 – also zwei Jahre vor dem ersten Anhebungsschritt - an alle vier Jahre über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu berichten und eine Einschätzung darüber abzugeben, ob die Anhebung der Regelaltersgrenze unter der Berücksichtigung der Entwicklung des Arbeitsmarktes und der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer weiterhin vertretbar ist. Der dbb begrüßt diese Rückkoppelung, hält sie aber nicht für eine ausreichende Sicherung, um für dieses Problem Abhilfe zu schaffen, denn für den Fall, dass die Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer die Anhebung der Regelaltersgrenze nicht mehr als vertretbar ansehen lassen, fehlt die zwingende Konsequenz, dass diese tatsächlich auch aufgehoben wird.



Mit dieser Regelung gesteht der Gesetzgeber ein, dass – möglicherweise bereits innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums – die bisherigen Prognosen korrigiert werden müssen. Dies ist kein Zeichen für eine langfristige Verlässlichkeit des für viele Menschen zentralen Alterssicherungssystems. Andererseits ist die mit der Regelung zum Ausdruck kommende Bereitschaft, Regelungen an sich ändernde Umstände anzupassen, anzuerkennen und vor dem Hintergrund des über mehrere Jahrzehnte reichenden Prognosezeitraums nachvollziehbar.

2) zu Nr. 8 (§ 38 SGB VI – Altersrente für besonders langjährig Versicherte)

Nach § 38 SGB VI soll es künftig besonders langjährigen Versicherten, die das 65. Lebensjahr vollendet und die Wartezeit von 45 Jahren erfüllt haben, auch weiterhin möglich sein, bereits mit 65 Jahren eine abschlagsfreie Rente zu erhalten.

Der dbb sieht diese Regelung als ausgesprochen problematisch an. Zum einen profitieren von dieser Ausnahmenvorschrift im Wesentlichen Männer mit einer ununterbrochenen Erwerbsbiographie, die im Verlauf ihres Lebens nicht von Arbeitslosigkeit betroffen waren und keine Tätigkeit ausgeübt haben, die zu einer vorzeitigen Erwerbsminderung führte. Als Folge hiervon befürchtet der dbb eine Umverteilung zu Lasten von Frauen, Erwerbsgeminderten, Arbeitslosen und Versicherten mit lückenhaften Versicherungsverläufen. Dies ist nicht zuletzt aus sozialpolitischen Gründen nicht vertretbar, da es sich dabei um Menschen handelt, deren Rentenanwartschaften ohnehin schon unterdurchschnittlich sind. In Bezug auf weibliche Versicherte wirkt die Norm mittelbar diskriminierend. Betroffen sind aber auch Absolventen von Hochschulausbildungen, besonders, weil diese Zeiten auch nicht mehr als Anrechnungszeiten berücksichtigt werden.

Bei aller Ablehnung der geplanten Regelung ist der dbb jedoch der Auffassung, dass für besonders belastete Erwerbstätige Sonderregelungen gefunden werden sollten, da diese Menschen häufig nicht in der Lage sind, ihre Tätigkeit bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze oder über einen Zeitraum von 45 Jahren auszuüben und daher nur unter Inkaufnahme von - durch das vorliegende Gesetz ggf. noch höheren – Abschlägen in Rente gehen können. Eine Möglichkeit könnte hierbei eine Neuregelung des Rechts der Erwerbsminderungsrenten sein, die Verbesserungen sowohl im Bereich des Rentenzugangs als auch des Rentenbezugs vorsehen sollte.

3) zu Nr. 8 (37 SGB VI – Altersrente für schwerbehinderte Menschen)

Nach § 37 SGB VI soll als Folgeänderung zur stufenweisen Anhebung der Regelaltersgrenze die Grenze für den Anspruch auf die abschlagsfreie Altersrente für schwerbehinderte Menschen von 63 auf 65 Jahre angehoben werden. Die Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme soll darüber hinaus von 60 auf



62 Jahre angehoben werden. Dies erscheint zunächst formal konsequent, doch verschieben sich die Ursachen für diese Sonderregelung gerade nicht parallel.

Der dbb lehnt die Anhebung der bisherigen Altersgrenze für schwerbehinderte Menschen von 63 auf 65 Jahre ab. Nicht nur, dass diese Personengruppe auf Grund ihrer Behinderung ein längeres Arbeiten weitaus schwerer fallen dürfte, als nicht behinderten Menschen. Der betroffene Personenkreis hat auch häufig auf Grund der vorhandenen Handicaps eine durchschnittlich kürzere Lebenserwartung. Die Verlängerung der Regelaltersgrenze von 63 auf 65 Jahre würde somit den Rentenbezug dieser Personengruppe im Vergleich zu den nicht behinderten Menschen deutlich verringern und die zu erwartende Rente überproportional kürzen.

Der dbb ist vor diesem Hintergrund der Auffassung, dass es bei der bisherigen Altersgrenze für schwerbehinderte Menschen bleiben muss.

4) zu Nr. 20 (§ 68 a SGB VI - Schutzklausel)

Der Referentenentwurf modifiziert mit § 68a SGB VI die im Jahr 2004 mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz eingeführte Schutzklausel bei der Rentenanpassung. Sinn und Zweck dieser Schutzklausel ist es, dass Rentnerinnen und Rentner keine Rentenkürzung auf Grund der durch den Nachhaltigkeitsfaktor in die Anpassungsformel eingeführten Dämpfungsfaktoren hinnehmen müssen.

Der dbb stimmt der in den Erläuterungen des Gesetzentwurfs geäußerten Auffassung zu, dass es durch die Schutzklausel unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit nicht zu einer dauerhaften Zusatzbelastung der Beitragszahler kommen soll.

Insofern hält er eine Fortentwicklung der Schutzklausel dahin gehend für nachvollziehbar, dass künftige Rentensteigerungen, die auf Grund der Lohnentwicklung möglich sind, mit den unterbliebenen Anpassungsdämpfungen verrechnet werden.

Vor dem Hintergrund der stagnierenden bzw. unter Berücksichtigung von Beitragsatzsteigerungen sogar rückläufigen Rentenentwicklung in den vergangenen Jahren und den geringen zu erwartenden Rentenanpassungen in der kommenden Zeit ist es allerdings vertretbar, erst im Jahr 2011 eine Realisierung der unterbliebenen Anpassungsdämpfungen vorzunehmen. Das gilt aus denselben Gründen auch für die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, den durch die Anwendung der Schutzklausel entstandenen Ausgleichsbedarf lediglich zur Hälfte mit den Rentenerhöhungen zu verrechnen. Aus Sicht des dbb wird damit zwar das Erreichen der Beitragsatzziele erschwert, gleichzeitig aber das Vertrauen der Rentenbezieher auf eine zumindest ansatzweise dynamische Rente geschützt.



5) zu Nr. 30 (§ 100 Abs. 4 SGB VI)

Es ist vorgesehen, dass künftig bestandskräftige nicht begünstigende Verwaltungsakte, die deshalb rechtswidrig sind, weil sie auf einer Norm beruhen, die in ständiger Rechtsprechung anders als durch die Rentenversicherungsträger ausgelegt worden ist, nur mit Wirkung für die Zukunft zurückzunehmen sind. Das gilt entsprechend für Verwaltungsakte, die für nichtig oder für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt worden sind.

Mit dieser Regelung wird zwar die Bestandskraft gestärkt. Zweifelhaft ist jedoch, ob damit tatsächlich der Rechtssicherheit und der Erhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung gedient wird. Folge dieser Vorschrift dürfte nämlich sein, dass künftig bei Zweifeln über die Vereinbarkeit gesetzlicher Regelungen mit dem Grundgesetz noch stärker dafür Sorge getragen wird, entsprechende Bescheide nicht bestandskräftig werden zu lassen. Die zu erwartende Flut von Widersprüchen führt zu Mehrbelastungen der Versicherungsträger und zu Unsicherheit und Unverständnis bei den Rentnerinnen und Rentnern. Dem Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung und in den Rechtsstaat ist dies nicht zuträglich.

Folgeänderungen in sonstigen Bereichen des sozialen Sicherung

Übertragung auf die Beamtenversorgung

In der Begründung zum Entwurf wird darauf hingewiesen, dass die im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der Systeme wirkungsgleich auf das Beamtenrecht übertragen werden sollen.

Auch in der Beamtenversorgung ist mit einer Verlängerung der durchschnittlichen Lebenserwartung und damit mit einer längeren Bezugsdauer der Versorgung zu rechnen. Der dbb erkennt eine grundsätzliche Parallelität in der Entwicklung der unterschiedlichen Alterssicherungssysteme an.

Es ist daher konsequent, über eine Anhebung der Altersgrenzen auch im Beamtenrecht nachzudenken. Im Entwurf eines neuen Bundesbeamtengesetzes wie in den politischen verlautbarten Reformüberlegungen einiger der nach der Föderalismusreform in dieser Frage zuständig gewordener Länder sind entsprechende Korrekturen des Beamtenrechts bereits vorgesehen. Allerdings gilt dies nur, soweit die angedachte Übertragung tatsächlich unter Berücksichtigung der systembedingten Unterschiede stattfindet und bereits in der Beamtenversorgung durchgeführte Reformmaßnahmen zur Anpassung der Alterssicherung der Beamten berücksichtigt werden. Nur die Berücksichtigung der bereits zur Sicherung der Beamtenversorgung erbrachten Vorleistungen der Beamtinnen und Beamten



kann aus Sicht des dbb sicherstellen, dass es bei der Übertragung der Reformmaßnahmen aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung nicht wieder zu einer Überkompensierung kommen wird. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 27. September 2005 (2 BvR 1387/02) zum Versorgungsänderungsgesetz 2001 Bezug genommen.

Zu einer wirkungsgleichen Übertragung gehören aber zum Beispiel auch Anreize zur freiwilligen Verlängerung der Arbeitsphase über die gesetzliche Altersgrenze hinaus, wie sie das Rentenversicherungsrecht mit entsprechenden Rentenzuschlägen seit langem kennt.



Zusammenfassung:

Angesichts des ungebrochenen positiven Trends der Verlängerung der durchschnittlichen Lebenserwartung und damit längeren Rentenlaufzeiten widerspricht der dbb einer Anhebung der Regelaltersgrenze nicht grundsätzlich.

Für problematisch hält der dbb jedoch die arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen der vorgesehenen Regelungen. Angesichts der seit Jahren sinkenden Beschäftigungsquote älterer Menschen ist bei vielen eher eine Verlängerung der Altersarbeitslosigkeit als eine fortdauernde Berufstätigkeit zu befürchten. Auf Grund der nach wie vor bestehenden Massenarbeitslosigkeit führt ein längeres Verbleiben älterer Beschäftigter im Arbeitsleben notwendigerweise zu Problemen beim Eintritt Jüngerer in das Erwerbsleben. Zudem ist auch in Zukunft keineswegs sicher, dass sich die Situation am Arbeitsmarkt so grundlegend ändert, dass ausreichend Arbeitsplätze für länger arbeitende ältere wie auch für jüngere Arbeitnehmer zu Verfügung stehen. Negative Folgen auf dem Beschäftigungsmarkt jedoch haben wiederum negative Rückwirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme, so auch die gesetzliche Rentenversicherung.

Ein bloßes Anheben der Altersgrenze ohne flankierende Änderungen in der betrieblichen Wirklichkeit läuft auf ein bloßes Rentenkürzungsprogramm hinaus. Hier ist ein Umdenken der Unternehmen gefragt, die sich verstärkt den Themen lebenslanges Lernen, betriebliche Gesundheitspolitik, altersgerechte Arbeitsplätze sowie Beschäftigungsbedingungen widmen müssen. Gleichzeitig sollten Möglichkeiten für einen flexiblen und gleitenden Übergang aus dem Arbeitsleben in die Ruhestandsphase gefunden werden.

Darüber hinaus sollten nach Auffassung des dbb Sonderregelungen für besonders belastete Berufsgruppen gefunden werden. Die vorgesehene Möglichkeit des abschlagsfreien Rentenzugangs mit 65 Jahren für besonders langjährig Versicherte nach mindestens 45 Versicherungsjahren vermag die besondere Belastungssituation bestimmter Beschäftigtengruppen nicht abzumildern. Problematisch ist an dieser Regelung zudem, dass Frauen nur in Ausnahmefällen entsprechende Versicherungszeiten erreichen. Insoweit wirkt die Vorschrift mittelbar diskriminierend.

Stattdessen sollte für Menschen mit besonderen beruflichen und daraus folgenden gesundheitlichen Belastungen eine Lösung über verbesserte Bedingungen für den Zugang und Bezug von Erwerbsminderungsrenten erreicht werden.